



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Aleše Sabola a Mgr. Jana Ferfeckého v právní věci

žalobce: **nezl. V.G.**
bytem XYZ

zastoupeného Mgr. Petrem Václavkem, advokátem,
sídlem Opletalova 1417/25, Praha 1

proti

žalované: **Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců,**
sídlem náměstí Hrdinů 1634/3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 7. 8. 2019, čj. MV-92340-4/SO-2019,

takto:

- I. Rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 7. 8. 2019, čj. MV-92340-4/SO-2019, a usnesení Ministerstva vnitra České republiky, odboru azylové a migrační politiky ze dne 9. 5. 2019, čj. OAM-5857-6/TP-2019, **se zrušují** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce, Mgr. Petra Václavka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou podanou dne 9. 9. 2019 domáhá zrušení rozhodnutí žalované ze dne 7. 8. 2019, čj. MV-92340-4/SO-2019 (dále též „**Napadené rozhodnutí**“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno usnesení Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky (dále též „**správní orgán prvního stupně**“) ze dne 9. 5. 2019, čj. OAM-5857-6/TP-2019 (dále též „**Prvostupňové rozhodnutí**“). Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán prvního stupně podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v rozhodném znění (dále jen „**zákon o pobytu cizinců**“), zastavil řízení o žádosti žalobce o vydání povolení k trvalému pobytu (dále jen „**Žádost**“).
2. Napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 9. 8. 2019.

II. Rozhodnutí žalované (Napadené rozhodnutí)

3. Žalovaná v odůvodnění Napadeného rozhodnutí nejprve zrekapitulovala předchozí průběh správního řízení a závěry vyslovené v Prvostupňovém rozhodnutí, následně shrnula námitky uplatněné žalobcem v odvolání a po jejich přezkoumání dospěla k závěru, že nejsou důvodné.
4. Žalovaná se ztotožnila se závěrem správního orgánu prvního stupně, že bylo na místě řízení o Žádosti zastavit, neboť žalobce nebyl oprávněn podat Žádost na území Ministerstvu vnitra. Žalovaná konstatovala, že v době podání Žádosti žalobce pobýval na území na základě pobytové fikce podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, neboť dne 11. 2. 2019 podal žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu dle § 47 odst. 1 téhož zákona, o které nebylo ke dni podání Žádosti pravomocně rozhodnuto. S ohledem na § 69 odst. 7 zákona o pobytu cizinců tak nebylo za tohoto stavu možné podat Žádost na území.
5. K námitce, že správní orgán prvního stupně opomněl posoudit věc z hlediska přiměřenosti dopadů dle § 174a zákona o pobytu cizinců, žalovaná uvedla s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, že nikoli ve všech případech rozhodování podle tohoto zákona je nutné toto hledisko brát v úvahu s tím, že zejména v případech, kdy není rozhodováno o žádosti v meritu samotném, není zkoumání přiměřenosti na místě.
6. Co se týká žalobcem namítaného porušení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, žalovaná se s tímto názorem neztotožnila, přičemž odkázala na závěry rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, podle níž v případech, kdy nejsou splněny věcné podmínky projednání žádosti, nepřichází toto hledisko v úvahu a nadto má být dodržení uvedeného mezinárodněprávního závazku zajištěno v rámci rozhodování o případném uložení správního vyhoštění, což nebyla situace žalobce.
7. Žalovaná rovněž odmítla odvolací námitku o přepjatě formalistickém přístupu správního orgánu prvního stupně, když se žalobce dovolával toho, že jeho případ je atypický. Žalovaná uzavřela, že na tyto situace pamatuje § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, nicméně „[i] přesto zákon o pobytu cizinců neumožňuje cizincům o toto pobytové

oprávnění požádat na území, pokud zde v době podání žádosti o trvalý pobyt pobývají v souladu s ustanovením § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců...s ohledem na skutečnost, že odvolatel (rozuměj žalobce, pozn. soudu) nebyl k podání žádosti na území Ministerstvu vnitra oprávněn, nemohlo se Ministerstvo vnitra žádostí odvolatele meritorně zabývat a zkoumat tak individuální okolnosti případu“.

III. Žaloba

8. Žalobce v podané žalobě předeslal, že žalovaná způsobem nesprávným a nepřiléhavým skutkovým okolnostem aplikovala dotčená zákonná ustanovení, dopustila se zásadních chyb ve výkladu relevantních právních norem a nevypořádala se řádně s jeho odvolacími námitkami. V důsledku těchto pochybení je dle názoru žalobce Napadené rozhodnutí nezákonné a nepřezkoumatelné.
9. Podle žalobce nebylo na místě v jeho věci aplikovat § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců. Žalobce zdůraznil, že se v České republice v roce X narodil a celý svůj život zde nepřerušovaně pobývá s celou svou rodinou, tj. matkou (v České republice pobývá od roku 1999) a bratrem (narozen v roce X), který byl v době podání žaloby účastníkem řízení o žádosti o mezinárodní ochranu. Žalobce a jeho matka pobývají v České republice na základě fikce dlouhodobého víza za účelem strpění na území. Oba bratři navštěvovali českou základní školu (žalobce byl od září 2019 přijat na střední odbornou školu), ovládají český jazyk a nejsou schopni se dorozumět ani rusky, ani ukrajinsky. Dle jeho tvrzení nemá žalobce žádné vazby na Ukrajinu, nikdy ji nenavštívil a nemá tam již ani žádné rodinné příslušníky. Matka žalobce nadto před příchodem do České republiky pobývala na východním území Ukrajiny, kde stále trvá válečný konflikt. Tyto individuální okolnosti měly podle názoru žalobce správní orgán prvního stupně i žalovaná zohlednit.
10. Žalobce je dále přesvědčen, že každé rozhodnutí podle zákona o pobytu cizinců musí být přiměřené z hlediska § 174a tohoto zákona, přičemž s ohledem na výčet faktorů uvozený slovem „zejména“ představuje tento výčet jen minimální okruh posuzovaných skutečností a příslušné správní orgány jsou podle jeho názoru povinny se v rozhodnutí vypořádat se všemi tam uvedenými faktory, a to z úřední povinnosti. Do kontrastu staví žalobce svůj závěr, že v Napadeném rozhodnutí posouzení přiměřenosti jeho dopadů zcela absentuje. Krom porušení uvedeného ustanovení v tom žalobce spatřuje rovněž rozpor s § 3 a § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“).
11. Žalobce se domnívá, že zastavení řízení o jeho Žádosti by vedlo k porušení čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť „[s] *největší mírou pravděpodobnosti by totiž vzniklá situace vedla až k nucenému vycestování účastníka řízení* (rozuměj žalobce, pozn. soudu)“. Žalobce rovněž spatřuje rozpor Napadeného rozhodnutí s čl. 3 Úmluvy o právech dítěte.
12. Podle žalobce vykazuje Napadené rozhodnutí známky přepjatého formalismu (na úkor materiálního posouzení věci), což má vést v souladu s judikatorními závěry Ústavního soudu k nezákonnosti rozhodnutí. Žalobce poukazuje na dle jeho názoru ustálenou rozhodovací praxi obou správních orgánů, které v případě rodiny pobývajících na území na základě tzv. fikce pobytu v rámci řízení o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu

za účelem strpění dovodily, že v případě podání nové žádosti o povolení k trvalému pobytu v souladu s § 69 zákona o pobytu cizinců není možné do pravomocného ukončení řízení o této nové žádosti zamítnout žádost o prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění, resp. že trvání řízení o nové žádosti o povolení k trvalému pobytu znamená, že důvody udělení dlouhodobého víza za účelem strpění trvají.

13. Žalobce dále uvedl, že v případě, kdy by jakožto nezletilý, o nějž pečuje výhradně jeho matka, která má v péči též jeho mladšího bratra, byl nucen odcestovat do domovského státu, musela by s ním vycestovat i jeho matka, a pak by zde nebyl nikdo, kdo by se mohl ujmout mladšího bratra. Bratr účastníka řízení je ale žadatelem o mezinárodní ochranu a jako takový není oprávněn z České republiky vycestovat po dobu vedení tohoto řízení. Dle žalobce tak není možné, aby matka s žalobcem odcestovala a zanechala zde nezaopatřeného nezletilce – jeho mladšího bratra.
14. Žalobce s odvoláním na judikaturu Ústavního soudu zdůraznil, že obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku a že povinnost soudů nalézat právo neznámá pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad. Z těchto východisek pak při výkladu a aplikaci právních předpisů nelze opomíjet jejich účel a smysl. Vždy je podle relevantních nálezů Ústavního soudu nezbytné vycházet z individuálních rozměrů každého jednotlivého případu, které jsou založeny na zjištěných skutkových okolnostech. I značně komplikované a netypické věci, jako je případ žalobce, nevyvazují orgány veřejné moci z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení, jakkoliv se to může jevit složité. Podle žalobce je jím zvolená cesta získání pobytového oprávnění jediná, kterou mu právní řád poskytuje, přičemž žalobce současně splňuje veškeré podmínky pro získání povolení k trvalému pobytu.

IV. Vyjádření žalované

15. Žalovaná ve svém vyjádření ze dne 11. 10. 2019, doručeném soudu dne 15. 10. 2019, předoslala, že žalobní námitky se shodují s námitkami uplatněnými žalobcem v odvolání. Proto odkázala na Napadené rozhodnutí, resp. obsah jeho odůvodnění a spisový materiál, přičemž navrhla žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

16. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Neshledal přitom jiné vady, k nimž byl povinen přihlédnout z moci úřední. O podané žalobě rozhodl v souladu s § 51 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. bez nařízení jednání.
17. Soud nejprve shrnuje podstatu sporu v projednávané věci. Žalovaná nikterak nezastírá, že vůbec nepřistoupila k posuzování Žádosti z věcných důvodů, čehož se domáhal žalobce usilující o udělení povolení k trvalému pobytu. Žalobce totiž podle názoru žalované

nepodal Žádost způsobem zákonem pro danou skutkovou situaci předvídaným, tedy na zastupitelském úřadě, nýbrž na území Ministerstvu vnitra, ačkoliv takový postup podle žalované zapovídal § 69 odst. 7 ve spojení s § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Naproti tomu žalobce, který nerozporuje skutečnost, že mu díky dřívějšímu podání jiné žádosti k Ministerstvu vnitra, a to žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu dle § 47 odst. 1 téhož zákona, svědčila fikce oprávnění k pobytu ve smyslu odstavce 4 téhož ustanovení, se dovolává specifčnosti skutkových okolností jeho případu a meritorního právního posouzení Žádosti, konkrétně pak mj. rovněž aplikace § 174a téhož zákona (přiměřenost) ve spojení s mezinárodními smlouvami uvedenými v žalobě. Skutkový stav věci není mezi stranami sporný.

18. Podle § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců příslušný orgán usnesením zastaví řízení o žádosti, jestliže cizinec „*podal na území žádost o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu, ač k podání žádosti na území není oprávněn*“.

19. Z toho důvodu je pro posuzovanou věc zásadní ustanovení § 69 zákona o pobytu cizinců, které ohledně způsobu podávání žádosti o povolení k trvalému pobytu stanoví následující:

„(1) *Žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 66 se podává na zastupitelském úřadu, pokud není dále stanoveno jinak.*

(2) *Žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. a) nebo b) lze podat též ministerstvu, pokud cizinec, jemuž má být povolení k trvalému pobytu vydáno,*

a) pobývá na území v rámci přechodného pobytu a je manželem nebo nezletilým dítětem cizince, jemuž byl udělen azyl z důvodů uvedených ve zvláštním právním předpise,

b) pobývá na území na základě uděleného víza k pobytu nad 90 dnů nebo povolení k dlouhodobému pobytu, nebo

c) pobývá na území na základě vydaného povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území, pokud jeho spolupráce s orgánem činným v trestním řízení přispěla k prokázání trestného činu obchodování s lidmi nebo prokázání organizování nebo umožnění nedovoleného překročení státní hranice.

(3) *Žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. c) podává cizinec ministerstvu, pokud pobývá na území v rámci přechodného pobytu; ministerstvu podává žádost rovněž cizinec žádající o povolení k trvalému pobytu podle § 67.*

(4) *Žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. d) lze podat též ministerstvu, pokud cizinec, jemuž má být povolení k trvalému pobytu vydáno, pobývá na území v rámci přechodného pobytu.*

(5) *Žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 68 odst. 1 podává cizinec ministerstvu, pokud na území pobývá nepřetržitě 5 let a v době podání žádosti pobývá na území*

a) na povolení k dlouhodobému pobytu,

b) na základě dokladu vydaného k pobytu na území podle zvláštního právního předpisu, nebo

c) během lhůty k vycestování stanovené z důvodu ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie uvedené v § 87f odst. 5.

(6) Žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 68 je cizinec uvedený v § 68 odst. 5 oprávněn podat také na zastupitelském úřadu.

(7) Žádost o povolení k trvalému pobytu nelze podat na území, pokud cizinec, jemuž má být povolení k trvalému pobytu vydáno, pobývá na území na základě oprávnění k pobytu podle § 47 odst. 4, 6, 8, 9 nebo 10; to neplatí, jde-li o žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 66 odst. 1 písm. d) a § 68.“.

20. Podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců, „[p]okud doba platnosti víza k pobytu nad 90 dnů nebo povolení k dlouhodobému pobytu uplyne před rozhodnutím o žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo prodloužení doby jeho platnosti, ačkoliv žádost byla podána v souladu s podmínkami uvedenými v odstavcích 1 až 3, považuje se vízum nebo povolení k dlouhodobému pobytu za platné do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti“ (soud s ohledem na dále citovanou judikaturu podotýká, že do 17. 12. 2015 byla tato fikce obdobně upravena v § 47 odst. 2 téhož zákona – srov. dále).
21. Klíčové je pak především posouzení otázky, zda správní orgány postupovaly v souladu se zákonem, pokud na případ žalobcovy Žádosti správně aplikovaly § 69 odst. 7 zákona o pobytu cizinců ve vazbě na skutečnost, že v době podání Žádosti, tj. ke dni 23. 4. 2019, pobýval žalobce na území České republiky toliko na základě fikce podle § 47 odst. 4 téhož zákona, a to v důsledku vedeného řízení o jeho žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu podané dne 11. 2. 2019, tj. v poslední den platnosti víza žalobce nad 90 dní za účelem strpění (ač žádá ze stran toto výslovně neuvádí, důvodem tohoto žalobcovy postupu zřejmě podle názoru soudu byla skutečnost, že na rozdíl od řízení o povolení dlouhodobého pobytu nespojuje zákon se žádostí o povolení k trvalému pobytu žádnou fikci oprávnění k pobytu na území).
22. Zdejší soud k účelu právní úpravy vztahující se k místu podávání žádostí o pobytová oprávnění obecně předesílá, že cizinci tyto podávají především na zastupitelských úřadech ve státech, jejichž jsou občany, popřípadě, k nimž mají jiné vazby. Zákon zároveň uvádí četné výjimky z této zásady ve prospěch podávání žádosti na území, jejichž společným jmenovatelem je nenutit cizince ryze formálně (a nehospodárně) vycestovat pouze za tím účelem z České republiky, pokud se na jejím území dlouhodobě legálně zdržuje.
23. Soud ze správního spisu ověřil, že žalobce ve formuláři Žádosti jako účel povolení trvalého pobytu odkázal na § 66 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců (zájem České republiky), v příloženém průvodním dopise obsahujícím podrobné odůvodnění žádosti se však odkazoval na písmeno b) téhož ustanovení, tj. důvody zvláštního zřetele hodné. Z žaloby, odůvodnění Žádosti a dalších informací obsažených ve správním spisu je přitom na první pohled zřejmé, že nezletilý žalobce (ročník 2004) se v České republice narodil a od té doby zde minimálně se svojí matkou a bratrem žije. Ve spise nejsou žádné indicie, které by podporovaly závěr, že žalobce pobývá ve státě, jehož je občanem (Ukrajina), případně jiném státě, ani informace, z nichž by bylo možno usuzovat na závěr, že by kdy žalobce pobýval v České republice neoprávněně, a tudíž že by skutkové okolnosti, kterých se žalobce dovolává v žalobě (ale rovněž v Žádosti a odvolání), nebyly pravdivé.
24. Za této situace se soud pozastavil nad tím, proč žalovaná, případně správní orgán prvního stupně při aplikaci § 69 odst. 7 zákona o pobytu cizinců na případ žalobce nevěnovaly pozornost části tohoto ustanovení *in fine*. Uvedená norma totiž v části věty za středníkem

uvádí, za jakých situací neplatí pravidlo uvedené v její první části před středníkem, podle něž nelze podat žádost na území, pokud na něm cizinec pobývá na základě, mimo jiné, fikce oprávnění k pobytu založené § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Takovou výjimkou, tj. případem, kdy je žádost naopak možno podat na území, je rovněž žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 68 téhož zákona. K tomu soud uvádí následující argumentaci vycházející z geneze judikatury a relevantní právní úpravy.

25. Zdejšímu soudu je známa rozhodovací praxe správních soudů vycházející z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu nepřipouštějící tzv. řetězení žádostí o pobytové oprávnění a nekončící fikce oprávněného pobytu cizince. Tato rozhodnutí namnoze odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4 2016, čj. 3 Azs 96/2015 - 44, v níž kasační soud došel k následujícím závěrům: „Fikce povoleného pobytu podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců však nemůže nastat na základě podání další žádosti o povolení dlouhodobého pobytu (popřípadě na základě žádosti o změnu jeho účelu) v případě, kdy cizinci již svědčí pouhá fikce oprávněného pobytu dle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Přijetí opačné argumentace by bylo nejen v rozporu se smyslem a účelem tohoto ustanovení, ale i s jeho výslovným zněním, a v neposlední řadě by vedlo ke zcela absurdním důsledkům, kdy by na základě opakovaného a účelového podávání žádostí mohlo docházet k nikdy nekončícímu řetězení fikcí povoleného pobytu podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

Nejvyšší správní soud obdobnou optikou nahlíží i na situaci, kdy cizinec podá až v době trvající fikce oprávněného pobytu žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 68 zákona o pobytu cizinců. Nejprve je na místě uvést, že podle § 68 odst. 1 tohoto zákona se povolení k trvalému pobytu vydá cizinci na jeho žádost po pěti letech nepřetržitého pobytu na území. Do doby nepřetržitého pobytu se započítává doba pobytu cizince na území na dlouhodobé vízum, na povolení k dlouhodobému pobytu a doba pobytu v postavení azylanta nebo osoby požívající doplňkové ochrany [§ 68 odst. 2, věta první zákona o pobytu cizinců]. Podle § 69 odst. 5, věty před středníkem zákona o pobytu cizinců se žádost o vydání povolení k trvalému pobytu podle § 68 odst. 1 téhož zákona podává k Ministerstvu vnitra, pokud cizinec na území pobývá na dlouhodobé vízum, povolení k dlouhodobému pobytu nebo na základě dokladu vydaného k pobytu na území podle zvláštního právního předpisu [kterým se myslí zákon č. 365/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), a zákon č. 216/2002 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně některých zákonů (zákon o ochraně státních hranic)]. Ustanovení § 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců současně umožňuje, aby ministerstvo udělilo tzv. „vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území“ cizinci, který v době platnosti oprávnění pobytu, jehož platnost nelze prodloužit, požádal na území o vydání povolení k trvalému pobytu, pokud je k tomu podle § 69 téhož zákona oprávněn a o této žádosti nebylo rozhodnuto v době platnosti oprávnění k pobytu cizince na území.

Na podkladě výše uvedených ustanovení zákona o pobytu cizinců a s přihlédnutím k závěrům uvedeným v rozsudku ze dne 28. 8. 2015, č. j. 5 Azs 98/2015 - 32, nezbyváá než konstatovat, že k tomu, aby bylo možné považovat žádost stěžovatele o trvalý pobyt za oprávněnou, je nutná existence platného povolení k dlouhodobému pobytu v době jejího podání. Jelikož oprávněnost pobytu podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců je pouze dočasnou právní fikcí legálního pobytového statusu, nelze po tuto dobu o splnění podmínky uvedené v § 69 odst. 5 věty před středníkem zákona o pobytu cizinců hovořit. Rovněž ustanovení § 33 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, umožňující udělit cizinci vízum za účelem strpění pobytu, předpokládá, že žádost o

trvalý pobyt byla podána ještě v době platnosti pobytového statusu, nikoli v době, kdy se platnost (a oprávněnost) pobytu cizince na území již pouze konstruuje jako právní fikce pro účely neskonalého správního řízení. Důvody pro preferenci takto podaného zužujícího výkladu spatřuje Nejvyšší správní soud nejen v gramatickém znění či v účelu a smyslu všech dotčených ustanovení zákona o pobytu cizinců, ale i v brozících nežádoucích důsledcích, k nimž by účelové podávání opakovaných žádostí vedlo. Ačkoli zdejší soud připouští, že v některých případech může výše nastíněný výklad vést k jisté tvrdosti vůči dotčenému cizinci (zejména tam, kde se poměry cizince změny teprve v době trvání fikce oprávněného pobytu), faktickou nemožnost realizace správního vyhoštění v důsledku „nekončící fikce oprávněného pobytu“ vyhodnotil jako natolik nežádoucí a s veřejným pořádkem kolidující konsekvenci, že je nucen trvat právě na předestřeném výkladu výše zmíněných právních předpisů.“ (zvýrazněno Nejvyšším správním soudem). Obdobné závěry byly vysloveny též například v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2015, čj. 6 Azs 132/2015 - 39, ze dne 4. 5. 2016, čj. 6 Azs 41/2016 - 28, ze dne 30. 3. 2017, čj. 10 Azs 1/2017 - 34, nebo ze dne 31. 7. 2018, čj. 5 Azs 174/2016 - 34.

26. Z citovaného rozsudku třetího senátu Nejvyššího správního soudu vyšel rovněž osmý senát kasačního soudu ve svém rozsudku ze dne 29. 3. 2017, čj. 8 Azs 11/2017 - 32, v němž k § 47 odst. 4 (tehdy šlo o odstavec 2) zákona o pobytu cizinců doplnil: „Citované ustanovení tedy pro případy v něm uvedené zakládá tzv. fikci pobytového oprávnění (jak naznačuje zákonodárcem zvolená formulace „považuje se“, jež právo spojuje s existencí právní fikce; nejedná se tedy o „skutečné“ povolení k pobytu, jak sugeruje stěžovatel), a to po dobu vedení řízení o žádosti cizince o prodloužení povolení dlouhodobého pobytu.“ Pokračoval přitom tím, že „[u]vádí-li pak Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 7 As 96/2011-73, že cizinec splňující podmínky dle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců „pobývá na území České republiky oprávněně přinejmenším do právní moci rozhodnutí o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu“, pak tato oprávněnost je založena nikoli „prodloužením“ platnosti původního dlouhodobého pobytu, jak se domnívá stěžovatel, nýbrž právě popsanou fikcí pobytového oprávnění. Takový pobyt na území však – ač oprávněný – není kvalitativně zcela totožný s povolením k dlouhodobému pobytu samotným, neboť jeho smyslem je pouze vytvoření kontinuity mezi jednotlivými pobytoвыми tituly a nikoli umožnění procesního „zacyklení“ pobytoových žádostí a prakticky neukončitelného pobytového oprávnění.“
27. V rozsudku ze dne 21. 3. 2018, čj. 1 Azs 54/2018 - 27, ve kterém se zabýval důsledky případného přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí o neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, Nejvyšší správní soud s odkazem na dosavadní judikaturu k právní fikci podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců shrnul, že: „Smyslem této fikce je zjevně ochrana cizince po dobu, kdy se rozhoduje o jeho žádosti, tedy toliko, aby mohl do rozhodnutí o své žádosti setrvat na území. Na základě této fikce však nelze rozhodovat v dalších řízeních, čehož se stěžovatel de facto domáhal. Nejvyšší správní soud již dříve konstatoval, že: „k tomu, aby bylo možné považovat žádost stěžovatele o trvalý pobyt za oprávněnou, je nutná existence platného povolení k dlouhodobému pobytu v době jejího podání. Jelikož oprávněnost pobytu podle § 47 odst. 2 zákona o pobytu cizinců je pouze dočasnou právní fikcí legálního pobytového statusu, nelze po tuto dobu o splnění podmínky uvedené v § 69 odst. 5 věty před středníkem zákona o pobytu cizinců hovořit.“ (srov. rozsudek ze dne 19. 4. 2016, č. j. 3 Azs 96/2015 - 44).

Z výše uvedených důvodů by důsledkem odkladného účinku žaloby proti rozhodnutí o neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu v žádném případě nemohla být skutečnost, že by stěžovatel měl povolený dlouhodobý pobyt a splňoval podmínku uvedenou v § 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, nutnou k podání žádosti o trvalý pobyt u ministerstva vnitra.

Ke stejným závěrům ostatně dospěl Nejvyšší správní soud i v rozsudcích ze dne 3. 5. 2017, č. j. 7 Azs 46/2017 - 28, a ze dne 7. 3. 2018, č. j. 1 Azs 52/2018 - 33, v nichž se kasační soud zabýval totožnou otázkou.“

28. V neposlední řadě se k této otázce vyjádřil Nejvyšší správní soud rovněž v rozsudku ze dne 24. 4. 2019, čj. 6 Azs 36/2019 - 19, v němž konstatoval, že „[z]a klíčový lze přitom označit argument, že fikce pobytu (a to i v důsledku přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí o neprodloužení povolení k pobytu) má především chránit cizince před nutností opustit území České republiky, než je s konečnou platností rozhodnuto o jeho žádosti o prodloužení povolení k pobytu. Jejím účelem však není umožnit cizinci podávat další žádosti v režimu zákona o pobytu cizinců (a to ani zprostředkovaně), které jsou podmíněny existujícím povolením k dlouhodobému pobytu. Proto, dovodila-li dosavadní judikatura, že fikci pobytu podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců nelze stavět na roveň povolení k dlouhodobému pobytu (ať již pro účely podání žádosti o povolení trvalému pobytu na území České republiky, podání další žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu, pro účely podání víza za účelem strpění či při posuzování oprávněnosti pobytu v řízení o správním vyhoštění), je třeba tento výklad podržet i ve vztahu k možnosti podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu za cizince narozeného na území České republiky podle § 88 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Na základě fikce pobytu podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců totiž „nelze rozhodovat v dalších řízeních“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. března 2018 č. j. 1 Azs 54/2018 - 27).“.
29. Na nežádoucí praxi tzv. řetězení fikcí pobytů, kterou odmítla judikatura správních soudů, reagoval zákonodárce nejprve zákonem č. 314/2015 Sb. (účinný k 18. 12. 2015), kterým byl mimo jiné novelizován zákon o pobytu cizinců, kdy důvodová zpráva k tehdejšímu § 69 odst. 6 (dnes odstavci 7) tohoto zákona uváděla: „Úprava tohoto ustanovení má úzkou souvislost s novou úpravou § 47 zákona o pobytu cizinců. V praxi totiž dochází k jednoznačnému zneužívání institutu fikce platnosti dosavadního pobytového oprávnění (dlouhodobého víza nebo pobytu), a to dokonce tzv. trojím účelovým podáváním žádostí počínajícím žádostí o trvalý pobyt podávanou jen proto, aby cizinec mohl podat žádost o dlouhodobé vízum za účelem strpění pobytu na území a z tohoto druhu víza pak požádat o další druh povolení k dlouhodobému pobytu. Proto je třeba takové možnosti zneužití omezit, a to právě zakotvením nemožnosti požádat o trvalý pobyt v době fikce pobytu. **Výjimkou, kdy lze žádost o vydání povolení k trvalému pobytu podat, je případ cizinců, kteří v době pobytu na území v rámci fikce platnosti dosavadního dlouhodobého víza či dlouhodobého pobytu naplní podmínky pro získání povolení k trvalému pobytu po pěti letech (podle § 68 zákona o pobytu cizinců), a dále případ cizinců (nezletilých nebo zletilých nezaopatřených dětí) žádajících o trvalý pobyt za účelem společného soužití s rodičem, jenž na území pobývá na základě povolení k trvalému pobytu, pokud dojde v době fikce k naplnění podmínek (např. rodič získá v průběhu řízení trvalý pobyt).** Úprava tohoto ustanovení rovněž úzce souvisí s úpravou fikce dlouhodobého víza za účelem strpění pobytu v § 60 odst. 7 zákona o pobytu cizinců. Podáním žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu a následným podáním žádosti o dlouhodobé

vízum za účelem strpění pobytu na území podle § 33 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců tak již nebude možné dojít k uplatnění předběžné fikce dlouhodobého víza za účelem strpění, ze které by bylo možné podávat další žádosti, jejichž jediným cílem by bylo setrvání na území.“ (pozn. zvýrazněno soudem).

30. Důvodová zpráva k zákonu č. 222/2017 Sb. (účinný 15. 8. 2017), kterým byl mimo jiné novelizován zákon o pobytu cizinců, potom k úpravě žádosti o povolení trvalého pobytu podle § 68 tohoto zákona osvětlila, že „[c]ílem navrhované úpravy § 68 a § 83 je odstranit některé přetrvávající nejasnosti ohledně výkladu výše uvedených ustanovení. V praxi dochází k rozdílné interpretaci okamžiku, k jakému mají být splněny podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území. V návrhu novelizovaných ustanovení se konkretizuje, že **podmínka 5 let nepřetržitého pobytu na území musí být splněna ke dni podání žádosti**. Navrhovaná úprava tak má vést k větší přesnosti zákona i k větší právní jistotě jeho adresátů.

*V uvedených případech je nutné zohlednit zejména směrnici Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajících rezidenty (dále jen "směrnice 2003/109/ES"). V článku 4 odst. 1 směrnice se uvádí, že: "Členské státy přiznávají právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta státním příslušníkům třetích zemí, kteří **bezprostředně před podáním příslušné žádosti pobývali oprávněně a nepřetržitě na jejich území po dobu pěti let**." Doba pobytu jako základní předpoklad pro přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta by tedy měla být cizincem splněna při podání žádosti.“ (pozn. zvýrazněno soudem).*

31. Tataž důvodová zpráva potom k tehdy novému § 68 odst. 3 písm. f) zákona o pobytu cizinců uvedla, že „[n]ávrh zákona má za cíl vyjasnit také otázku započítávání doby pobytu cizince na území do doby 5 let nutné k získání povolení k trvalému pobytu v případě cizince, který podal žádost o prodloužení povolení k pobytu a po uplynutí platnosti povolení (za situace, kdy žádost ještě není vyřízena) pobývá na území v rámci tzv. fikce platnosti povolení k pobytu. Podle rozsudku Evropského soudního dvora (dnes Soudního dvora Evropské unie) ze dne 20. září 1990 v případě C-192/89, S. Z. Sevince v. Staatssecretaris van Justitie, se doba, po kterou byl cizinec zaměstnán v době tzv. fikce platnosti dosavadního povolení k pobytu, nezapočítává, pokud pobyt nakonec nebyl povolen, do stanovené doby "legálního zaměstnání", po jejímž uplynutí má cizinec volný přístup na trh práce podle čl. 6 odst. 1 rozhodnutí Rady pro přidružení č. 1/80 ze dne 19. září 1980 o rozvoji přidružení. Tento rozsudek se podle názoru předkladatele i podle odborné literatury [Peers, Guild, Acosta Arcarazo, Groenendijk, Moreno-Lax: EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition. Boston: 2012, s. 301] analogicky použije i ve vztahu k počítání "legálního pobytu" - **tzv. fikci oprávnění k pobytu lze tedy do pětiletého nepřetržitého pobytu na území započítat pouze v případě, že stát povolení k pobytu udělil**. Jak plyne již ze zaužívaného označení, jedná se toliko o fikci oprávnění k pobytu - stát o tomto oprávnění k pobytu však nerozhodl, pouze do okamžiku svého pravomocného rozhodnutí umožnil cizinci, aby na území pobýval.

Pokud stát cizinci povolení k pobytu udělí, jeho pobyt se bude považovat za formálně povolený od počátku cizincova pobytu na tzv. fikci platnosti povolení k pobytu (toto období se tedy započítá celé). Z rozhodnutí státu, kterým se pobyt na území nepovoluje, logicky však vyplývá, že fikce platnosti povolení k pobytu zůstává fikcí, na kterou nelze pohlížet jako na "legální pobyt" podle směrnice 2003/109/ES. Navrhovaný koncept je plně v souladu nejen s výše uvedenou evropskou judikaturou, ale odpovídá i textu směrnice - ta totiž ve svém úvodním

ustanovení (rec. 2) explicitně zmiňuje osobu, která je "držitelem povolení k dlouhodobému pobytu". Osoba pobývající na území na základě fikce pobytu však držitelem povolení k dlouhodobému pobytu není.

Cílem navržené úpravy tedy je, aby cizinci, který dovrší 5 let pobytu na území až v rámci pobytu na tuto fikci, bylo umožněno získat povolení k trvalému pobytu, za podmínky, že bude prodloužení jeho povolení k pobytu formálně potvrzeno. Cizinci pobývajícím na území v rámci fikce platnosti pobytového oprávnění bude umožněno podat žádost o povolení k trvalému pobytu, nicméně pokud 5 let pobytu na území dovrší až v rámci fikce pobytu, bude třeba řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu přerušit a vyčkat rozhodnutí o žádosti o prodloužení povolení k pobytu. Nezřídka se totiž stává, že cizinci je např. zamítnuta ze závažných důvodů žádost o prodloužení povolení k dlouhodobému pobytu, ale s ohledem na absenci navrhované úpravy není možné zamezit získání nejvyššího pobytového statusu, tedy povolení k trvalému pobytu. To pak vede k paradoxním situacím, kdy cizinci sice není prodlouženo povolení k dlouhodobému pobytu, přesto získá povolení k trvalému pobytu. Uvedené se týká zejména déle trvajících a skutkově složitých případů, jako tomu je v případě cizinců, kteří během svého povolení k dlouhodobému pobytu neplnili na území účel povoleného pobytu.

Jak vyplývá již z výše uvedeného, navrhovaná úprava nemá vliv na započitatelnost doby trvání řízení o žádosti o prodloužení platnosti povolení k pobytu (i v případě, že by došlo k průtahům v řízení), pokud cizinec splní podmínky pro požadované prodloužení platnosti povolení. **Do doby pětiletého legálního a nepřetržitého pobytu se stejným způsobem započítá doba pobytu na povolení k dlouhodobému pobytu i doba pobytu na fikci platnosti povolení k pobytu (bez ohledu na délku řízení) - pro posouzení je rozhodující pouze to, zda cizinec splňuje podmínky pro vyhovění žádosti.** (pozn. zvýrazněno soudem).

32. Obsah výše citovaných důvodových zpráv k novelám zákona o pobytu cizinců nepřímo podpořil též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017, čj. 1 Azs 90/2017 - 37, který se věnoval přímému účinku Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (dále jen „**směrnice č. 2003/109/ES**“). Z tohoto rozsudku se podává, že „[z] preambule směrnice lze dovodit, že jejím hlavním cílem je integrace státních příslušníků třetích zemí, kteří dlouhodobě pobývají ve členských státech (viz body 4, 6 a 12 preambule směrnice, k tomu např. rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 10. 2012, *Staatssecretaris van Justitie proti Mangatu Singhovi*, C-502/10, bod 45). Bod 6 preambule konkrétně uvádí, že „[h]lavním kritériem pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta by měla být délka pobytu na území členského státu. Pobyt by měl být oprávněný a nepřetržitý, aby bylo možno prokázat, že se dotyčná osoba v zemi usídlila. Zajištěna by měla být také určitá pružnost s ohledem na okolnosti, za nichž může být osoba nucena území dočasně opustit.“...směrnice z pětileté doby pobytu nevylučuje přechodný pobyt rodinného příslušníka občana EU, který je naopak nepochybně nutno považovat za pobyt oprávněný. Vyplývá to jak ze znění čl. 4 směrnice, tak z hlavního účelu směrnice, kterým je integrace dlouhodobě pobývajících cizinců, bez ohledu na konkrétní typ oprávnění pobytu (s výjimkami stanovenými v čl. 4 odst. 2). Směrnice přitom neuvádí, že by si členské státy mohly podmínky pro získání statusu dlouhodobého rezidenta upravit přísněji, resp. že by mohly z požadovaného pětiletého oprávněného a nepřetržitého pobytu vyloučit ještě jiné důvody pobytu, než jsou v této směrnici uvedeny.“. První senát kasačního soudu dále v tomto rozsudku došel k závěru, že „[p]římý účinek směrnice je třeba přizpůsobit i aplikaci § 69 odst. 5 zákona o pobytu

cizinců, který stanovuje místo podání žádosti o trvalý pobyt. V souladu s tímto ustanovením podává cizinec žádost dle § 68 odst. 1 ministerstvu, pokud na území pobývá na dlouhodobé vízum, povolení k dlouhodobému pobytu nebo na základě dokladu vydaného k pobytu na území podle zvláštního právního předpisu. ...z tohoto procesního pravidla **nelze činit překážku pro žadatele, kteří by jinak – při správné aplikaci § 68 zohledňující přímý účinek čl. 4 odst. 1 směrnice – splňovali podmínky pro přiznání trvalého pobytu. Je tak nutno dovodit, že i v takovém případě jsou cizinci oprávněni podat žádost o trvalý pobyt ministerstvu.**

Kasační námitka, podle které správní orgány nemohly v daném případě postupovat v rozporu s § 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců a projednat žádost žalobkyně o trvalý pobyt podanou podle § 68 odst. 1 tohoto zákona, je tedy nedůvodná.“ (pozn. zvýrazněno soudem).

33. Právě směrnice č. 2003/109/ES, zmiňovaná rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 1 Azs 90/2017 - 37, je pro Českou republiku závazným komunitárním právním předpisem, který zákon o pobytu cizinců v oblasti podmínek pro udělení trvalého pobytu transponuje. Zdejší soud nad rámec citovaných závěrů tohoto rozsudku připomíná, že podle čl. 7 odst. 1 věta první této směrnice „[z]a účelem získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta **podá dotýčný státní příslušník třetí země žádost u příslušných orgánů členského státu, ve kterém pobývá.**“ (pozn. zvýrazněno soudem). Přičemž podle bodu 10 recitálu směrnice, který má v zásadě povahu výkladových vodítek pro vlastní normativní část směrnice, platí, že „[j]e třeba stanovit procesní pravidla pro posuzování žádostí o přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Tyto postupy by měly být s ohledem na běžné pracovní zatížení správních orgánů členských států účinné a snadno zvládnutelné, jakož i **průhledné a spravedlivé, aby dotýčným osobám nabízely dostatečnou právní jistotu. Neměly by se stát prostředkem k omezování výkonu práva pobytu.**“ (pozn. zvýrazněno soudem).
34. Zdejší soud považoval za potřebné tímto rozsáhlejším způsobem popsat judikatorní a legislativní vývoj (včetně jeho komunitárního kontextu) právní úpravy vztahu mezi žádostí o povolení k trvalému pobytu, včetně místa jejich podávání, a fikcemi pobytu upravenými v § 47 zákona o pobytu cizinců. Soud nikterak nepochybňuje judikatorní závěry stran nepřipustnosti tzv. řetězení pobytové fikce, nicméně připomíná a zdůrazňuje, že v projednávané věci nedošlo na meritorní posuzování Žádosti žalobce příslušnými správními orgány, neboť tato byla ještě před tím z procedurálních důvodů *de facto* odmítnuta (*de iure* bylo správní řízení o ní zastaveno), jelikož byla podána žalobcem na území České republiky, nikoli zastupitelskému úřadu České republiky na Ukrajině. Směrnice č. 2003/109/ES výslovně neupravuje, které vnitrostátní orgány mají být příslušné k vyřizování žádostí spadajících do oblasti její působnosti, plyne z ní však, že nastavení těchto procedurálních pravidel členským státem musí být vůči žadateli o trvalý pobyt na jeho území spravedlivé a nemělo by být prostředkem k omezování výkonu práva pobytu. Rovněž z § 69 odst. 7 část věty za středníkem zákona o pobytu cizinců a důvodových zpráv posledních větších novel zákona o pobytu cizinců, které se dotýkaly problematiky žádostí o povolení k trvalému pobytu (viz citace výše), vyplývá, že nepřipustnost podání žádosti v době, kdy cizinci svědčí toliko oprávnění z pobytové fikce, se nevztahuje na žádosti ve smyslu § 68 téhož zákona, tedy v případech splnění podmínky minimálně pětiletého nepřetržitého pobytu cizince na území.

35. Ani Městskému soudu v Praze nepřisluší v této fázi sporu věcné posuzování Žádosti po stránce hmotněprávní a nikterak proto nepředjímá výsledek takového věcného vyhodnocení. Avšak v řízení o podané žalobě považuje na tomto místě za nezbytné zdůraznit zásadu platnou pro správní řízení obecně (zákon o pobytu cizinců ji nikterak nekoriguje) a plynoucí z § 37 odst. 1 věty druhé správního řádu: „*Podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno*“. Soud je přitom přesvědčen o tom, že správní orgán prvního stupně ani žalovaná této zásadě nedostály, z toho důvodu posoudily žalobcovu Žadost nesprávně v kontextu § 69 odst. 7 zákona o pobytu cizinců způsobem, jenž vyústil v nezákonnost Napadeného rozhodnutí i Prvostupňového rozhodnutí.
36. Soud stejně jako oba správní orgány neponechal bez povšimnutí, že žalobce v Žádosti jako „účel pobytu na území“ (bod 15. formuláře Žádosti) uvedl § 66 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, přičemž v připojeném průvodním dopise ze dne 23. 4. 2019, sepsaném jeho právním zástupcem, naopak výslovně odkázal na § 66 odst. 1 písm. b) téhož zákona. Pakliže pak správní orgány v odůvodnění Prvostupňového i Napadeného rozhodnutí vycházely primárně z důvodu uvedeného v průvodním dopise, tj. § 66 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, musely se před vydáním obou správních rozhodnutí nepochybně s obsahem průvodního dopisu seznámit, stejně jako zdejší soud. Podle soudu je ale z obsahu průvodního dopisu, i dokladů založených ve správním spisu, bez dalšího vyhledávání a složitých úvah *prima facie* nade vši pochybnost patrné, že Žádost svým obsahem odpovídá mnohem více (ne-li zcela) žádosti o povolení k trvalému pobytu podle § 68 zákona o pobytu cizinců než žádostem podle § 66 odst. 1 písm. b), popřípadě písm. c) téhož zákona.
37. I přes do jisté míry nestandardní systematiku řazení zákonných ustanovení má soud za to, že zákonodárce upravil základní pravidlo pro udělení povolení k trvalému pobytu v § 68 zákona o pobytu cizinců – tím je v souladu se směrnici č. 2003/109/ES nepřetržitý pobyt na území po dobu nejméně 5 let. Ustanovení § 66 tohoto zákona představuje výjimku z uvedeného pravidla, tj. situace, kdy je možné cizinci povolení k trvalému pobytu udělit bez podmínky předchozího nepřetržitého pobytu na území po uvedenou dobu. Ať již se sám žalobce domníval, že o povolení k trvalému pobytu žádá „z jiných důvodů hodných zvláštního zřetele“ [§ 66 odst. 1 písm. b)], nebo proto, že „je jeho pobyt na území v zájmu České republiky“ [§ 66 odst. 1 písm. c)], nezbavuje jím takto vyjevený (neautoritativní) právní názor příslušné správní orgány povinnosti postupovat v souladu se shora uvedenou zásadou zakotvenou v § 37 odst. 1 věty druhé správního řádu, a to posuzovat podání podle jeho skutečného obsahu.
38. Z obsahu Žádosti (a rovněž obdobně z odvolání podaného proti Prvostupňovému rozhodnutí) je přitom soudu na první pohled zřejmé, že se týká nezletilého cizince, kterému bylo v době podání žádosti 15 let, narodil se v České republice, žije s rodinou v České republice, kde současně plní školní docházku. Nic ve správním spise *a priori* neindikuje, že by žadatel nesplňoval podmínku alespoň pětiletého nepřetržitého oprávněného pobytu na území České republiky před podáním Žádosti. Za těchto skutkových okolností a při absenci opačné argumentace v Napadeném rozhodnutí má soud bez dalšího za to, že Žádost je svým obsahem žádostí ve smyslu § 68 zákona o pobytu cizinců (a čl. 4 směrnice č. 2003/109/ES), nikoli žádostí podle některého z ustanovení § 66 odst. 1 téhož zákona. Soud tím však jakkoli nepředjímá, zda je žádostí oprávněnou či nikoli.

39. Za těchto předpokladů pak bylo povinností správních orgánů vyhodnotit Žádost z hlediska místa jejího podání rovněž s přihlédnutím k ustanovení § 69 odst. 7 část věty za středníkem *in fine*, které představuje výjimku z téhož ustanovení části věty před středníkem, o něž se naopak opírají Prvostupňové i Napadené rozhodnutí a podle kterého nelze podat na území žádost o povolení k trvalému pobytu, pokud cizinec, jemuž má být povolení k trvalému pobytu vydáno, pobývá na území toliko na základě pobytové fikce podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Ustanovení § 69 odst. 7 zákona o pobytu cizinců tak v souladu s dříve uvedeným dále rozšiřuje okruh případů, v nichž je cizinec oprávněn podat žádost o povolení k trvalému pobytu na území. Uvedené ustanovení sice na jedné straně normuje, že žádost o povolení k trvalému pobytu nelze podat na území, pokud cizinec, jemuž má být povolení k trvalému pobytu vydáno, pobývá na území na základě oprávnění k pobytu podle § 47 odst. 4, 6, 8, 9 nebo 10 zákona o pobytu cizinců. Současně nicméně stanoví, že uvedené pravidlo neplatí mj. v případě žádosti o povolení k trvalému pobytu podle § 68 zákona o pobytu cizinců. Předmětné ustanovení tedy připouští, aby cizinec, jenž usiluje o vydání povolení k trvalému pobytu v režimu § 68 zákona o pobytu cizinců, podal tuto žádost na území i tehdy, pokud pobývá na území na základě oprávnění k pobytu podle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců.
40. Soud je přesvědčen o tom, že teleologický, systematický i historický výklad relevantní právní úpravy, jak je predestřený výše, svědčí závěru, že žalobce byl oprávněn svoji Žádost, tak jak byla odůvodněna, podat na území ke správnímu orgánu prvního stupně. Vyžadování ze strany příslušných správních orgánů, aby vycestoval k jejímu podání do svého domovského státu (navíc jako nezletilý zřejmě se svojí matkou jakožto zákonnou zástupkyní pobývajícím na území České republiky, která se současně stará o mladšího bratra žalobce pobývajícím oprávněně na území České republiky), představuje podle soudu na daném skutkovém půdorysu neudržitelně formalistickou a nehospodárnou interpretaci zákona správními orgány, vycházející toliko z formálního označení Žádosti, byť učiněného chybně žalobcem, při nerespektování povinnosti posuzovat podání podle jeho skutečného obsahu, jak ukládá § 37 odst. 1 věta druhá správního řádu.
41. Soud je tak nucen přisvědčit též žalobcově námitce poukazující na to, že napadená správní rozhodnutí vykazují znaky přepjatého formalismu, který Ústavní soud ustáleně považuje za nezákonný způsob rozhodování orgánů veřejné moci. Tento neakceptovatelný formalismus se pak projevil též v poněkud zacykleně absurdní argumentaci žalované v Napadeném rozhodnutí, podle níž nebylo možno posoudit zvláštního zřetele hodné důvody tvrzené žalobcem (které dle přesvědčení soudu nesměřovaly jen k udělení povolení k trvalému pobytu, ale též k samotnému podání žádosti na území), neboť Žádost nebyla podána na území, a tudíž se těmito důvody nemohly příslušné orgány věcně zabývat.
42. Soud pro úplnost a rozptýlení případných pochybností dodává, že v posuzované věci nešlo o otázku případné nápravy vad Žádosti (§ 169i zákona o pobytu cizinců). Pro posouzení problematiky správného místa (příslušného úřadu) podání Žádosti obsahovala tato dostatek informací. Ač bylo povinností správních orgánů posoudit Žádost podle jejího obsahu, nebylo jejich povinností vyzývat žalobce ke změně, resp. opravě jejího účelu (odkazu na příslušné ustanovení zákona o pobytu cizinců). Jedná se totiž o otázku hmotněprávní, na kterou se poučovací povinnost správních orgánů nevztahuje, neboť „[d]le konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51 2010 - 214, ze dne 11. 12. 2008, č. j. 9 Azs 64/2008 -67, či ze dne 19. 9. 2013, č. j. 4 As 69/2013 - 44)

zákon sice výslovně nestanoví, že se poučovací povinnost správního orgánu vztahuje pouze na procesní práva a povinnosti, ale z povahy správního řádu jako procesního předpisu vyplývá, že správní orgán je povinen poučit účastníky o právech a povinnostech plynoucích z právních předpisů upravujících řízení před správními orgány. Poučovací povinnost se z toho důvodu nevztahuje na poučování o otázkách hmotného práva, tedy zda a jak mají účastníci řízení hájit v řízení svá práva a jaké hmotněprávní důsledky pro ně plynou z toho, že tak neučiní.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2019, čj. 1 Azs 323/2019 - 30). V tomtéž rozsudku dospěl první senát Nejvyššího správního soudu dále k závěru, že „[r]ovněž v případě zastavení řízení z důvodu neoprávněnosti podání žádosti na území dle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců, ve znění účinném do 14. 8. 2017, (pozn.: odpovídá § 169r odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, v aktuálním znění) neshledal soud povinnost vyzvat žadatele dle § 45 odst. 2 s. ř. k doplnění jeho žádosti (viz rozsudek Městského soudu v Praze dne 7. října 2016, č. j. 9 A 90/2013 - 58).“.

43. K samotné podstatě žalobní argumentace tedy zdejší soud uzavírá, že tím, že žalovaná a správní orgán prvního stupně nevyhodnotily Žádost v souladu s § 37 odst. 1 věty druhé správního řádu podle jejího skutečného obsahu jako žádost podle § 68 zákona o pobytu cizinců, a nepřipustily tak její podání na území (aniž by současně zdůvodnily, proč o žádost ve smyslu § 68 nejde), podstatně porušily ustanovení o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že na rozhodování ve věci samé vůbec nedošlo. Soud si je vědom imperativu plynoucího z judikatury Nejvyššího správního soudu, kdy shledání podstatného porušení ustanovení o řízení „ještě bez dalšího neznámá, že se jedná o takovou procesní vadu, která mohla mít ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, a pro niž měl tedy krajský soud žalobou napadené rozhodnutí zrušit. Tomuto závěru totiž musí vždy předcházet úvaha krajského soudu ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tj. zda takové podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2009, čj. 9 As 72/2008 - 69). Pomocí výkladu *a minore ad maius* dospěl Městský soud v Praze k závěru, že jsou v tomto případě naplněny předpoklady uvedené v § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro zrušení Napadeného rozhodnutí pro vady řízení bez jednání, neboť porušení uvedeného ustanovení správního řádu nemělo jen potenciál vydání nezákonného rozhodnutí ve věci samé [kteroužto podmínku § 76 odst. 1 písm. c) *in fine* s. ř. s. výslovně stanoví], ale vlastnímu posouzení Žádosti v důsledku této vady řízení bylo fakticky (nezákonně) zamezeno.
44. Lze tedy shrnout, že oba správní orgány při interpretaci a aplikaci § 69 odst. 7 zákona o pobytu cizinců zásadním způsobem pochybily, když se vůbec nezabývaly otázkou (ne)splnění části hypotézy této právní normy uvedené v části věty za středníkem. Podle ní nemohou příslušné správní orgány považovat žádost o povolení k trvalému pobytu podanou na území za nepřipustnou toliko s ohledem na skutečnost, že žadatel je oprávněn k pobytu na území jen na základě tzv. pobytové fikce, aniž by přezkoumatelným způsobem odůvodnily, zda se v posuzovaném případě (ne)jedná o žádost podanou podle § 66 odst. 1 písm. d) nebo § 68 zákona o pobytu cizinců. V tomto ohledu jsou přitom správní orgány povinny posuzovat podání účastníka řízení v souladu se shora uvedenými východisky striktně podle jeho obsahu. V nyní posuzované věci přitom obsah Žádosti svědčil podle přesvědčení soudu pro závěr, že žalobce ve své Žádosti tvrdil okolnosti relevantní z pohledu § 68 zákona o pobytu cizinců. Bylo proto úkolem správních orgánů,

aby se ve svých rozhodnutích uvedenou otázkou zabývaly a v případě, že došly k opačnému závěru, přezkoumatelným způsobem vyložily důvody, proč se v posuzovaném případě o žádost podanou podle § 68 zákona o pobytu cizinců nejedná, a je tak možno řízení o ní podle § 169r odst. 1 písm. c) ve spojení s § 69 odst. 7 zákona o pobytu cizinců zastavit.

45. K další žalobní argumentaci soud uvádí, že se ztotožňuje s žalovanou, pokud jde o nepřiléhavost aplikace § 174a zákona o pobytu cizinců na posuzovanou věc. Jakkoli budou muset příslušné správní orgány vzít v úvahu i tam uvedené kritérium přiměřenosti dopadu svého rozhodování na žalobce, jestliže se dostanou k meritornímu vyhodnocování Žádosti, tak naopak ve stadiu, kdy rozhodovaly pouze o procedurálním připuštění Žádosti z hlediska místa (resp. příslušného orgánu) jejího podání, nepřichází zohledňování přiměřenosti v úvahu. Jak správně uvádí Napadené rozhodnutí, z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že v případech, kdy je řízení o žádosti zastaveno a tato není meritorně posuzována, není zkoumání přiměřenosti dopadů rozhodnutí na místě (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2015, čj. 6 Azs 226/2015 - 27, ze dne 16. 8. 2016, čj. 1 Azs 108/2016 - 41, a ze dne 21. 2. 2018, čj. 4 Azs 246/2017 - 35). Z tohoto pohledu neodporuje Napadené rozhodnutí ani požadavkům kladeným § 68 odst. 3 správního řádu na odůvodnění správních rozhodnutí.
46. Obdobně to platí pro soulad rozhodování žalované s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, potažmo čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte. Napadené rozhodnutí o zastavení řízení o Žádosti samo o sobě nevede k vykonatelné povinnosti žalobce vycestovat z území. Tvrzení žalobce, že by „[s] největší mírou pravděpodobnosti...vzniklá situace vedla až k nucenému vycestování účastníka řízení“, je prozatím spekulativní. Žalovaná se s těmito námitkami řádně vypořádala, když s odkazem na rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu dovodila, že závazky z těchto mezinárodních smluv je nutno zohlednit až při takovém rozhodování, které má za následek správní vyhoštění cizince a při kterém dospěje rozhodování do fáze posuzování individuálních okolností případů, k čemuž v případě žalobce nedošlo. Zdejší soud se s tímto hodnocením beze zbytku ztotožňuje a nemá důvod se od něj odchýlit, protože správní orgány k meritornímu posouzení případu žalobce prozatím nepřistoupily a v době jejich rozhodování byl žalobce oprávněn k pobytu na území přinejmenším na základě zákonné fikce dle § 47 odst. 4 zákona o pobytu cizinců.
47. Jak již Městský soud v Praze uvedl v usnesení, kterým žalobě proti Napadenému rozhodnutí nepřiznal odkladný účinek, Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11, konstatoval, že „[d]o soukromého a rodinného života může fakticky zasáhnout až rozhodnutí bezprostředně vedoucí k nucenému opuštění země, které teprve vytvořené vazby přetne. Samotné neudělení víza tento efekt nemá“.
48. Soud závěrem zdůrazňuje, že nikterak nepředjímá vyhodnocení meritorního posouzení Žádosti, případně závěr, zda má Žádost veškeré předepsané náležitosti, toliko vyjadřuje právní názor, že žalovaná, resp. správní orgán prvního stupně byly na daném skutkovém půdorysu povinny akceptovat podání Žádosti žalobcem na území.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

49. Na základě všech shora uvedených skutečností soud Napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. zrušil pro podstatné porušení ustanovení o řízení, jež mělo vliv na zákonnost rozhodnutí.
50. Soud pak podle § 78 odst. 3 s. ř. s. přistoupil též ke zrušení Prvostupňového rozhodnutí, neboť bylo z výše vyložených důvodů zatíženo shodnými vadami.
51. Současně se zrušením obou rozhodnutí rozhodl soud v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. o vrácení věci žalované k dalšímu řízení. V něm je žalovaná (stejně jako správní orgán prvního stupně) vázána právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení přitom zohlední správní orgány především závěry vyslovené soudem výše v bodech 34 – 44 odůvodnění tohoto rozsudku, tedy připustí podání Žádosti žalobcem na území.
52. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., dle něž má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů ten účastník, který měl ve věci úspěch. Tím je v nyní projednávané věci žalobce, jehož náklady tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a dále odměna advokáta, který jej v řízení zastupoval, za dva úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tedy převzetí právního zastoupení a podání žaloby. Podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, činí výše odměny za jeden úkon právní služby 3 100 Kč ($2 \times 3\,100 = 6\,200$). Náhrada hotových výdajů pak dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu tvoří 300 Kč za každý úkon ($2 \times 300 = 600$). Odměna advokáta tak činila 6 800 Kč, zvýšená o DPH ve výši 21 %, neboť advokát prokázal soudu, že je plátcem DPH, tedy 8 228 Kč. Spolu se soudním poplatkem tedy žalobci na náhradě nákladů řízení náleží 11 228 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 4. listopadu 2020

Mgr. Martin Lachmann
předseda senátu